

Desarrollar una Capacidad Nacional de Operaciones de Contrainsurgencia para la Guerra Contra el Terrorismo

Dr. John Hillen

El Dr. John Hillen es el ex Subsecretario de Estado de Asuntos Políticos-Militares. La agencia que él encabezaba sirve como el enlace principal entre los Departamentos de Estado y de Defensa. Facilita la dirección en la formulación de políticas en las esferas de la seguridad internacional, asistencia de seguridad, operaciones militares, ayuda humanitaria y el comercio de productos militares. Como un ex oficial del Ejército de los EE.UU., ha servido en unidades aerotransportadas y de exploración y fue condecorado debido a sus actos durante la Guerra del Golfo Pérsico de 1991. El Dr. Hillen recibió su licenciatura de la Universidad de Duke, su título de Magister de King's College en Londres, otro título de Magister de la Universidad de Cornell y su Doctorado de la Universidad de Oxford.

LA GUERRA CONTRA el Terrorismo [conocida por las siglas *GWOT*] coloca a los EE.UU. y a sus aliados en una posición de enfrentamiento con respecto a los ideólogos violentos que reemplazarían a los gobiernos seculares o (desde su perspectiva) Estados apóstatas con regímenes teocráticos hostiles a los valores en los cuales se basan las sociedades democráticas participativas. Las estrategias y tácticas de nuestros enemigos consisten en una serie global de insurgencias compitiendo globalmente para obtener el derecho de gobernar en las naciones predominantemente islámicas. En muchos sentidos, podemos caracterizar a la guerra como una campaña de operaciones de contrainsurgencia (*COIN*) en contra de un grupo de insurgentes motivados por su ideología que actúan en forma transnacional, son altamente red-céntricos, y, como el cáncer, se adaptan y propagan. Para triunfar en la guerra a plazo largo, debemos movilizar y sincronizar todos los elementos de nuestro poder nacional—diplomático, militar, económico, social y de información—para desarrollar anticuerpos con el fin de derrotar este nuevo y peligroso tipo de enemigo.

Nuestro sistema de seguridad nacional nos provee la contundente capacidad de derrotar las amenazas convencionales constituidas por Estados, pero no está organizado para proporcionar un apoyo coordinado a las instituciones políticas, económicas, civiles y educativas que nuestros aliados extranjeros necesitan para triunfar en contra de los insurgentes locales. Durante la Guerra de Vietnam, el General Creighton Abrams dijo a un grupo de diplomáticos que “en cuanto al espectro total de esta guerra, las batallas en realidad, no tienen mucho significado.” Este comentario era

una ligera exageración ya que las comunidades de seguridad nacional y de defensa a través del mundo están de acuerdo que la realización exitosa de las operaciones de contrainsurgencia es primordialmente política por naturaleza, enfocando en mejorar o neutralizar las condiciones que generan un apoyo popular para la insurgencia, sin la cual, ninguna insurgencia podría tener éxito.

A pesar de su naturaleza intrínsecamente política, la teoría de *COIN* ha sido casi completamente elaborada en círculos militares. Esta obra, tal como el manual nuevo de campaña de *COIN* del Ejército y del Cuerpo de Infantería de Marina, reconoce que cada insurgencia tiene un específico contexto geográfico, político y social, pero toda insurgencia tiene características comunes. Cada una se basa en un concurso para el derecho de gobernar y/o adquirir recursos, la comisión de injusticias reales y percibidas por una entidad gobernante, visiones opuestas acerca de la igualdad social y cultural en la sociedad afectada, o una combinación de todos o algunos de estos factores. Cualquier campaña eficaz de *COIN*, por lo tanto, debe antes que nada tratar con los problemas políticos, económicos y sociales que incitan a los movimientos insurgentes. Aunque la toma directa de acción militar en contra de los líderes de la insurgencia puede ser necesaria si el adversario ejerce una violencia desestabilizador y no responde a los diversos intercambios diplomáticos, la acción militar por sí misma probablemente no repararía las condiciones que generaron la insurgencia.

Lo paradójico es que las secciones del gobierno de los EE.UU. más aptas para implementar y desarrollar las esenciales capacidades de *COIN* son las que menos participan actualmente en la formulación de la política y doctrina de tales operaciones. Esto debe cambiar ya que los departamentos y agencias civiles de nuestro gobierno deben hacer un esfuerzo metódico y coordinado para aplicar los principios de *COIN* a sus políticas, planes, programas y operaciones donde sus misiones y capacidades pueden determinar la diferencia entre el éxito y el fracaso en las diversas batallas de esta guerra.

Esto no significa que nuestras agencias no tienen el objetivo de adaptarse al tipo de ambiente en el cual operamos. Varias agencias, de hecho, parecen estar sumamente involucradas en las *COIN*, aunque tal vez no emplean la misma terminología al referirse a

tales operaciones. El informe *Quadrennial Defense Review*, o *QDR*, la Formación de Capacidades de Asociados y las Hojas de Mapa de Guerra Irregular del Departamento de Defensa (*DOD*), así como el nuevo Coordinador de Reconstrucción y Estabilización y el Director de Ayuda al Exterior del Departamento de Estado (*DOS*) pretenden formar la *capacidad* en el *DOD* y la *competencia* en el *DOS* con respecto a la conducción de las operaciones de *COIN*. La Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU. ha creado una nueva Oficina de Asuntos Militares y está reconsiderando su metodología estratégica con respecto al desarrollo comprendiendo claramente que éste último consiste en el punto clave para la formación y protección de una gobernabilidad responsable en las regiones en vías de desarrollo.

Además, en nuestros esfuerzos para realinear y reformar a las instituciones, todos debemos pretender contribuir a los recursos y capacidades de la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo (*NSCT*) del Presidente George W. Bush. Este documento extenso elabora de manera detallada lo que los departamentos y agencias de la Sección Ejecutiva deben contribuir en la lucha contra el terrorismo. Se dedican inmensas cantidades de capital intelectual y otros recursos en la implementación de la estrategia a nivel individual y colectivo. Un marco nacional estratégico de *COIN* complementaría y adelantaría la *NSCT* al permitimos entretener los diversos instrumentos de poder nacional en *forma operacional* en contextos regionales, nacionales y locales. Un marco nacional de *COIN* apoyaría nuestros objetivos nacionales en muchos sentidos reales e inmediatos, en lugares infestados por o en riesgo de ser víctimas de insurgencias desestabilizadores.

Existe un creciente nivel de conocimiento en la comunidad de seguridad nacional de que el gobierno de los EE.UU. carece de la capacidad civil para la planificación y conducción de operaciones interagenciales y que debe ser formada. Esto no es fácil ya que exigiría que cada agencia analice más allá de su ámbito inmediato y logre un entendimiento compartido de los problemas para luego llegar a un acuerdo acerca de las metodologías necesarias para resolverlos. La falta de un marco estratégico para la realización de operaciones de *COIN* obstaculiza la coordinación interagencial de las responsabilidades para la conducción de las mismas, socava nuestra

capacidad de formar el nivel de competencias de nuestros aliados y reduce nuestra habilidad de crear coaliciones internacionales dedicadas a derrotar a los enemigos. Hasta que creemos tal marco, no tendremos una base para la creación de un diseño organizacional o curricular que institucionalizaría las lecciones aprendidas ni apoyaría en la formación de la serie de capacidades, instrumentos y políticas que nos convertirían en operadores exitosos de *COIN*.

En su excelente artículo “Las Mejores Prácticas para Combatir la Insurgencia,” publicado en el número de septiembre-octubre de 2005 en la Edición Hispanoamericana de *Military Review*, el Dr. Kaley Sepp señaló las acciones claves que deben ser implementadas para contrarrestar las insurgencias. Estas son:

- Satisfacer las necesidades humanas básicas, tales como proveer víveres comestibles, agua potable, amparo, asistencia sanitaria y medios adecuados para ganarse un sustento viable.
- La capacitación de una sólida fuerza policíaca adiestrada capaz de recolectar y obrar de acuerdo con la inteligencia a nivel de comunidad, apoyada por un sistema judicial honesto y eficiente.
- La promulgación de medidas para controlar a la población, separando a los insurgentes de su apoyo.
- El despliegue de fuerzas militares, tanto autóctonas como de apoyo, organizadas y adiestradas para apoyar a la policía y combatir a los insurgentes.
- La formación adecuada de controles fronterizos para impedir la entrada de combatientes extranjeros y armas que impulsan la insurgencia.
- Atribución de poderes a una sola legítima autoridad ejecutiva capaz de dirigir y coordinar los esfuerzos de las operaciones de contrainsurgencia.

La mayor parte de estos esfuerzos, sin la menor duda, incluye funciones que relacionamos con la serie de capacidades “civiles” y agencias—pero el personal de las FF.AA. a menudo tiene que emprender tales actividades. Además, muchos comandantes y unidades militares convencionales no consideran algunas tareas no cinéticas de *COIN* como capacidades básicas—y esto no es necesariamente algo negativo.

Necesitamos ser capaces de desplegar equipos interagenciales de expertos para ayudar y asesorar

a gobiernos y fuerzas militares extranjeros en el desarrollo de estrategias, operaciones y tácticas de *COIN*, en particular con respecto a la modificación del comportamiento de gobiernos locales que produce un mayor apoyo para los insurgentes y el desgaste del apoyo popular para los contrainsurgentes. Estos equipos interagenciales, cuyos asociados tendrían profundas experiencias en la realización de sus principales competencias (inteligencia, vigilancia, reformación del sector de seguridad, desarrollo, información pública y acción directa), serían concretamente adiestrados en el empleo de técnicas de contrainsurgencia y capaces de colaborar estrechamente con las fuerzas militares en ámbitos hostiles o con ciertas limitaciones en cuanto al movimiento. Al desplegar estos equipos, las agencias norteamericanas fortalecerían su capacidad de actuar en forma conjunta y adquirirían un valioso nivel de pericia práctica y desplazable. Con este objetivo, estamos elaborando manuales de *COIN* para el uso de tanto planificadores estratégicos como operadores interagenciales en el campo y aprovecharemos los programas vigentes para la recolección y difusión de lecciones aprendidas entre los actuales y futuros practicantes de *COIN*.

Mediante el apoyo y educación, debemos acrecentar el apoyo en el Congreso para la autoridad y financiación que formarían las capacidades y competencias desplegadas dentro del gobierno de los EE.UU. para la conducción de operaciones de *COIN*. Tal competencia complementaría y reforzaría al Cuerpo de Reacción Civil que está siendo desarrollado en el Departamento de Estado por el Coordinador de Reconstrucción y Estabilización. Aunque el desarrollo de la competencia de estabilización y reconstrucción (*S&R*) se centra en ambientes posconflictos, la competencia de *COIN* sería entablada en la fase anterior al o durante el conflicto. Aunque existe una superposición considerable entre la serie de capacidades requeridas para la conducción de *COIN* y la competencia *S&R*, en realidad son distintas. Además, el desarrollo conjunto de cada comunidad para tanto evitar duplicación como lograr la sinergia de esfuerzos resultará ser sumamente beneficioso.

Para comenzar, estamos dedicados al establecimiento de un Centro Nacional de Operaciones Complejas que colaborará

Departamento de Defensa



Comandantes del Comando Central de los EE.UU. discuten las operaciones de contrainsurgencia en Campamento Faluya, Irak, 10 de enero de 2006.

estrechamente con entidades, tanto dentro como fuera del gobierno, especializadas en el adiestramiento y educación de la gobernabilidad, desarrollo, imperio de la ley, seguridad transicional, S&R y asuntos conexos. Este centro ayudaría a racionalizar los actuales pero no coordinados diversos e importantes esfuerzos por parte de los EE.UU. para facilitar las capacidades de *COIN* con más eficacia. El Departamento de Estado recientemente creó un sitio cibernético, www.usgcoin.org, que planificamos ampliar para convertirlo en una sólida cámara compensada de información y centro de colaboración virtual para los profesionales de *COIN* y oficiales que formulan la política pública, tal vez bajo los auspicios del Centro.

En septiembre de 2006, los Departamentos de Estado y de Defensa fueron los anfitriones de una conferencia seminal acerca de “Counterinsurgency in the 21st Century” (Operaciones de Contrainsurgencia en el Siglo XXI), integrando expertos en diplomacia, defensa, política exterior, relaciones con los

medios de prensa, ayuda al exterior, guerra irregular, seguridad del territorio nacional, desarrollo, operaciones de estabilidad y en la transformación de conflictos. Estamos planificando la organización de un evento similar en Europa a comienzos del año 2007 que se concentrará en formar un entendimiento entre los países aliados acerca de nuestros esfuerzos. Tal evento incitará a otras naciones a adoptar y posibilitar una metodología similar para nuestros problemas de seguridad. Colaboramos estrechamente en este esfuerzo con el gobierno del Reino Unido, con el cual compartimos una visión en cuanto a cómo mejor encarar nuestros mutuos desafíos de seguridad.

En resumen, el *DOS* ha asumido la dirección de esta nueva importante iniciativa de seguridad nacional, fundamentada tanto en el estudio de la historia como en la reciente y penosa experiencia nacional. Nuestra meta es la de fomentar y apoyar el desarrollo de una sólida y comprensiva competencia nacional para enfrentar y derrotar a los insurgentes a medida que buscamos paz, seguridad y prosperidad para todos en el siglo XXI.**MR**